Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2035

22. 03. 88

Antrag

der Abgeordneten Bachmaier, Dr. Gautier, Kiehm, Dr. Pick, Schäfer (Offenburg), Dr. Schöfberger, Schütz, Singer, Dr. de With, Dr. Däubler-Gmelin, Dr. Hauff, Klein (Dieburg), Schmidt (München), Stiegler, Wiefelspütz, Blunck, Conrad, Dr. Hartenstein, Lennartz, Müller (Düsseldorf), Reuter, Stahl (Kempen), Weiermann, Amling, Becker-Inglau, Dr. Böhme (Unna), Gerster (Worms), Gilges, Dr. Götte, Jaunich, Rixe, Schmidt (Salzgitter), Seuster, Wittich, Schanz, Conradi, Fischer (Homburg), Jansen, Koltzsch, Dr. Martiny, Menzel, Reimann, Waltemathe, Adler, Bamberg, Bernrath, Buschfort, Dr. Dobberthien, Egert, Dr. Emmerlich, Großmann, Haack (Extertal), Dr. Hauchler, Heyenn, Ibrügger, Kretkowski, Schmidt (Nürnberg), Tietjen, Traupe, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

Reform des Umwelthaftungsrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Sterbende Wälder und die von Katastrophen bedrohten Alpen, mit Schadstoffen belastete Flüsse und die totkranke Nordsee, an Umwelteinflüssen erkrankte Menschen und aussterbende Tier- und Pflanzenarten zeigen die Notwendigkeit eines wirksameren Umweltschutzes. Allein die materiellen Schäden der Umweltbelastung werden auf ungefähr 100 Milliarden DM pro Jahr geschätzt.

   Zu dem Bündel unterschiedlicher Instrumente und Maßnahmen, die für einen wirkungsvollen Umweltschutz erforderlich sind, gehören insbesondere umweltpolitische Instrumente mit vorsorgender Wirkung, die die wirtschaftlichen Interessen für den Umweltschutz nutzbar machen. Auf Dauer wird ein wirksamer Schutz der Umwelt nämlich nur gelingen, wenn schon die Gestaltung der Produktionsprozesse und der Produkte verhindert, daß schwere Umweltschäden auftreten können. Eine solche Umgestaltung der Wirtschaft muß primär von den Unternehmen geleistet werden. Sie bedarf der Unterstützung der Verbraucher. Aufgabe staatlicher Umweltpolitik ist es, die notwendigen Entwicklungen durch klare gesetzliche Vorgaben in Gang zu setzen, zu fördern und zu beschleunigen.

Zu den wesentlichen Elementen einer vorsorgenden Umweltpolitik, welche die marktwirtschaftliche Dynamik und die Eigenverantwortung der Wirtschaft aktiv mit in den Umweltschutz einbezieht, gehört eine tiefgreifende Reform des Umwelthaftungsrechts. Erst die verursachergerechte Zuordnung aller Risiken für die Umwelt und aller Schäden am Naturhaushalt macht den Schutz der Umwelt zu einer rechenbaren und damit ökonomisch wichtigen Größe bei Unternehmensentscheidungen. Die betriebliche Risikovorsorge gegen Schadensersatzansprüche begünstigt zudem durch Art und Höhe der Versicherungsprämien eine schnelle Verbreitung umweltverträglicherer Techniken und Verhaltensweisen. Die Reform des Schadensersatzrechts trägt deshalb nicht nur zu einer gerechteren Verteilung der sozialen Folgelasten der Umweltzerstörung, sondern auch zu einer wirksamen Vorsorge gegen Umweltschäden bei.

2. Das Haftungsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches, das – außer bei Gewässerschäden – bisher bei allen Schädigungen der Umwelt anzuwenden ist, stammt aus einer Zeit, die den Gefahren der Umweltzerstörung nur geringe Bedeutung beigemessen und Umweltbelastungen nur als ein lokales Problem zwischen Grundstückseigentümern angesehen hat. Das bürgerliche Haftungsrecht berücksichtigt deshalb nicht die immensen Schwierigkeiten desjenigen bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen, der durch ferne Emissionsquellen oder durch langanhaltende Immissionsbelastungen geschädigt wird. In weiten Bereichen des Umwelthaftungsrechts gilt zudem nach wie vor uneingeschränkt das Verschuldensprinzip, das z. B. im Haftungsrecht für den Betrieb bestimmter Massenverkehrsmittel längst aufgegeben worden ist. Die Möglichkeit, sich für Handlungen von Verrichtungsgehilfen zu entlasten (§ 831 BGB), erschwert zusätzlich die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen selbst in solchen Fällen, in denen individuelles Fehlverhalten nachgewiesen werden kann.

3. Auch die unzureichende Kenntnis über Kausalketten, die von bestimmten Umweltbeeinträchtigungen zu Schäden bei Menschen, Tieren und Sachen führen, erschwert die Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen. Den Geschädigten fehlen zudem häufig Informationen darüber, welcher Betrieb für bestimmte Emissionen und Immissionen verantwortlich ist. Das Zusammenwirken mehrer Emissionsquellen (summierte Emissionen und Immissionen) hat schließlich zur Folge, daß Umweltgeschädigte nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten nachweisen können, welchem Emittenten welcher konkrete Verursachungsbeitrag für einen Umweltschaden zuzurechnen ist.

4. Die dargestellten Beweisschwierigkeiten haben z. B. bisher weitgehend verhindert, daß Sozialversicherungsträger Regreßansprüche gegen Umweltschädiger durchsetzen konnten, obwohl gerade sie aufgrund ihrer wirtschaftlichen Stärke und der ihnen zugänglichen Informationen am ehesten dazu in der Lage wären. Die Sozialversicherungsträger nutzen die ihnen

zustehenden Regreßmöglichkeiten auch in den Fällen nicht, in denen aufgrund der gesetzlichen Lage Einzelpersonen nicht in der Lage sind, Schadensersatzklagen zu erheben. Derzeit werden also nicht nur viele Bürger, sondern wird auch die Gemeinschaft der Sozialversicherten mit Kosten belastet, die bei konsequenter Anwendung des Verursacherprinzips von den Umweltschädigern zu tragen wären.

5. Die Rechtsprechung hat durch Beweiserleichterungen die Beweisnot der Geschädigten zwar gemildert. Diese Hilfen beziehen sich aber nur auf die Fragen des Verschuldens und der Rechtswidrigkeit von Umweltbeeinträchtigungen. Beweiserleichterungen für den Nachweis der sogenannten Grundkausalität (Nachweis, daß die vom Betrieb ausgehenden Emissionen den Schaden an dem verletzten Rechtsgut tatsächlich verursacht haben) haben die bisher ergangenen gerichtlichen Entscheidungen zum Umweltschadensersatzrecht hingegen nicht gewährt.

   Diese einseitige Belastung der Opfer von Umweltschäden mit den ungeklärten Kausalitätsfragen und Beweisschwierigkeiten ist nicht angemessen. Umweltbelastende Unternehmen können schadensverursachende Aktivitäten eher kontrollieren, beherrschen und beeinflussen als die Opfer von Umweltschäden. Von ihnen kann darüber hinaus auch eher erwartet werden, daß sie die wissenschaftliche Diskussion über die Verursachung von Schäden durch Umweltbelastungen verfolgen und daraus die erforderlichen Konsequenzen für die Produktion ziehen bzw. daß sie sich gegen unvermeidbare Risiken versichern. Die größere Nähe zu den Ursachen von Umweltbelastungen und zu ihrem Nachweis sowie die Möglichkeit, etwaige Risiken zu versichern, rechtfertigen es, den Opfern von Umweltbelastungen weitergehende Beweiserleichterungen einzuräumen, als es die Rechtsprechung bisher getan hat.

6. Das geltende Recht ersetzt nur materielle Schäden, die durch Umweltbelastungen entstanden sind. Schäden am Naturhaushalt selbst führen eine Ersatzpflicht hingegen nur herbei, wenn der jeweilige Bestandteil des Naturhaushalts im Eigentum einer natürlichen oder juristischen Person steht und wenn deren wirtschaftliche Interessen verletzt worden sind. Ein wirksamer zivilrechtlicher Schutz der Umwelt erfordert aber, daß nicht nur bestimmten Personen zurechenbare Schäden durch Umweltbelastungen zu Schadensersatzpflichten führen, sondern daß auch Schäden am Naturhaushalt selbst zivilrechtliche Sanktionen auslösen.

7. Die Opfer von Umweltschäden tragen heute allein das Risiko, daß ein Schädiger nicht in der Lage ist, gegen ihn begründete Schadensersatzansprüche zu befriedigen. In vielen anderen Rechtsbereichen mit vergleichbar großem Risiko für die Allgemeinheit ist hingegen die Pflicht zu einer ausreichenden Dekkungsvorsorge für Schadensfälle bereits vorgeschrieben. Rechtspolitische Gründe, weshalb beispielsweise die Betreiber von Atomanlagen oder die Eigentümer von Fahrzeugen eine

Haftpflichtversicherung nachweisen müssen, während eine solche Verpflichtung für die Betreiber von umweltgefährdenden Anlagen nicht vorgeschrieben ist, sind nicht erkennbar.

II.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf, unverzüglich gesetzliche Regelungen vorzulegen, durch die das Umwelthaftungsrecht verbessert wird. Die Regelungen sollen folgende, wesentliche Weiterentwicklungen des Umwelthaftungsrechts umfassen:

1. Die Gefährdungshaftung ist über den Bereich des Wasserrechts (§ 22 Wasserhaushaltsgesetz) hinaus auszudehnen. Sie muß auch für die Umweltmedien Boden und Luft gelten. Eine Gefährdungshaftung muß mindestens für folgende Bereiche eingeführt werden:
   - Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz,
   - Abfallbeseitigungsanlagen (einschließlich stillgelegter Anlagen),
   - Anlagen, für die Genehmigungspflichten nach bergrechtlichen Vorschriften bestehen,
   - Anlagen zur Herstellung, Lagerung und für den Umschlag gefährlicher Stoffe.
2. Die Gefährdungshaftung darf nicht auf „Umweltunfälle" beschränkt werden. Entsprechend der schon bestehenden Regelung des § 22 Wasserhaushaltsgesetz müssen auch Langzeitschäden erfaßt werden, die von dem rechtmäßigen Betrieb einer umweltgefährdenden Anlage ausgehen. Nur so kann erreicht werden, daß auch die längerfristigen Folgen für die Umwelt bei der Entscheidungsfindung der Unternehmen berücksichtigt werden.
3. Die Gefährdungshaftung sollte nur für Anlagen mit erheblichem Gefährdungspotential für die Umwelt gelten. Kleinstemittenten und private Haushalte sollten nicht mit einem Haftungsrisiko belastet werden, das im Vergleich zu den von ihnen erzeugten Emissionen unverhältnismäßig wäre.
4. Zur Abdeckung der überwiegenden Zahl denkbarer Haftungsfälle ist eine Verpflichtung für Betreiber umweltgefährdender Anlagen (einschließlich der nach wasserrechtlichen Vorschriften genehmigten Anlagen) einzuführen, eine ausreichende Deckungsvorsorge für Schäden infolge von Umweltbeeinträchtigungen zu treffen. Diese Deckungsvorsorge hat grundsätzlich durch den Abschluß einer Haftpflichtversicherung zu geschehen. Sie kann aber auch durch Bildung von überbetrieblichen Fonds vorgesehen werden, die in Schadensfällen Ersatzleistungen neben den schädigenden Unternehmen durchführen und die aus Beiträgen der Unternehmen finanziert werden.

Die Deckungsvorsorge sollte entsprechend dem typischen Gefährdungspotential der betroffenen Anlagen summenmäßig begrenzt werden.

5. Auch Schädigungen des Naturhaushalts, die nicht zu materiell bewertbaren Schäden und nach bisher geltendem Recht nicht zu Schadensersatzpflichten führen, müssen zivilrechtliche Sanktionen auslösen. Zu diesem Zweck ist den öffentlich-rechtlichen Körperschaften, deren Aufgabe die Erhaltung und der Schutz des Naturhaushalts ist, ein eigener Aufwendungsersatzanspruch gegen Umweltschädiger zu geben. In den Fällen, in denen der Naturhaushalt auch mit zumutbaren Aufwendungen nicht wieder in den ursprünglichen Zustand vor der Schädigung versetzt werden kann, ist den Körperschaften ein Ausgleichsanspruch zu gewähren, durch den Maßnahmen finanziert werden können, die die eingetretenen Beeinträchtigungen kompensieren. Entsprechende Regelungen sind auch in den Bereichen vorzusehen, in denen eine Gefährdungshaftung schon existiert (Wasserhaushaltsgesetz, Straßenverkehrsrecht, Transport gefährlicher Güter).

6. Zugunsten der Geschädigten sind über die von der Rechtsprechung schon geschaffenen Beweiserleichterungen hinaus weitere Beweiserleichterungen bis hin zur Beweislastumkehr einzuführen. Werden Grenzwerte für Emissionen rechtswidrig überschritten, so ist aufgrund einer noch zu schaffenden gesetzlichen Vermutungsregelung davon auszugehen, daß der Schaden vom rechtswidrig emittierenden Betrieb verursacht worden ist. Eine entsprechende Vermutung ist für die Fälle zu schaffen, in denen nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse die Emissionen einer einzelnen Anlage geeignet sind, Schäden wie die eingetretenen zu verursachen. Diese Vermutungen sind nach den zu schaffenden Regelungen dann als widerlegt anzusehen, wenn nachgewiesen werden kann, daß die Schäden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch andere Ursachen verursacht worden sind oder der Schaden außerhalb des Einwirkungsbereichs der Anlage aufgetreten ist.

7. Durch gesetzliche Regelung soll jedermann einen Anspruch auf Auskunft über die Emissions- und Immissionsdaten erhalten, die die Behörden z. B. im Genehmigungsverfahren oder bei Kontrollen erlangt haben. Dem Interesse der Bürger an Informationen über Emissionen und Immissionen ist gegenüber dem Interesse der Unternehmen an der Geheimhaltung dieser Daten durch eine gesetzliche Regelung der Vorrang zu geben.

8. Die Betreiber näher zu bezeichnender umweltgefährdender Anlagen sollten gesetzlich verpflichtet werden, ständig Art und Umfang der Emissionen ihrer Anlagen durch automatische, fälschungssichere Kontrolleinrichtungen zu messen und die Ergebnisse zu dokumentieren.

III.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Erforschung des Umfangs der Umweltschäden, ihrer Ursachen und Folgewirkungen stärker als bisher zu fördern;

2. zu prüfen, wie das Recht der Sozialversicherungsträger verbessert werden kann, Regreßansprüche zu stellen für Aufwendungen, die durch Umweltschäden entstanden sind. Dabei soll insbesondere untersucht werden, ob den Trägern der Sozialversicherung Regreßansprüche gegenüber Umweltschädigern eingeräumt werden können, wenn sie zwar nicht den Nachweis führen können, welche Umweltbeeinträchtigungen einen Schaden konkret verursacht, aber wissenschaftlich anerkannte statistisch-epidemiologische Studien vorliegen, die durch andere wissenschaftliche Erkenntnisse nicht widerlegte Zusammenhänge zwischen Umweltbeeinträchtigungen und Schadensfällen nachweisen. Die Haftung der Schädiger sollte hierbei an das Maß ihres Verursachungsbeitrags geknüpft werden;

3. zu prüfen, in welcher Form bei summierten Emissionen die Betreiber von umweltgefährdenden Anlagen haften sollen und welche Erfahrungen in anderen Rechtsordnungen bisher mit Regelungen gemacht worden sind, die eine quotenmäßige Haftung entsprechend dem Anteil an der Schadenszufügung vorsehen (wie z. B. § 53 Abs. 2 des österreichischen Forstgesetzes);

4. Vorschläge für die Bildung von Fonds vorzulegen, die Umweltschäden ausgleichen, die durch das Zusammenwirken mehrerer Emissionen (summierte Emissionen) entstehen. Insbesondere ist zu untersuchen, ob ausländische Fondsmodelle, z. B. in Japan und den USA, Lösungsansätze enthalten, die für eine Entschädigung z. B. der Waldschäden herangezogen werden können, und welche wirtschaftlichen Auswirkungen sie auslösen. Hierbei ist insbesondere darauf einzugehen, inwieweit das Verursacherprinzip dadurch gewahrt werden kann, daß dem Fonds Regreßrechte gegenüber Schädigern eingeräumt und daß solche Aufwendungen, die nicht durch Regresse gegenüber Umweltschädigern ersetzt werden, durch Abgaben auf umweltschädliche Aktivitäten und Stoffe finanziert werden können;

5. zu prüfen, ob hinsichtlich des Transports gefährlicher Güter Regelungen geboten sind, die den Forderungen unter II. dieses Antrages entsprechen;

6. sich auf europäischer und internationaler Ebene für Abkommen einzusetzen, die sicherstellen, daß der Standard des verbesserten deutschen Umwelthaftungsrechts auch in anderen Staaten und auch für Beeinträchtigungen gilt, die im Ausland entstehen und sich in der Bundesrepublik Deutschland auswirken. Soweit in anderen Ländern Regelungen vorhanden sind, die einen höheren Standard vorsehen, sind diese in den internationalen Abmachungen auch für die Bundesrepublik Deutschland für verbindlich zu erklären;

7. über die Ergebnisse ihrer Prüfungen bis zum 31. Dezember 1988 dem Deutschen Bundestag zu berichten und dabei darzulegen, welche Maßnahmen sie bereits ergriffen hat und welche sie noch beabsichtigt durchzuführen, um das Umwelthaftungsrecht den heutigen Anforderungen anzupassen.

Bonn, den 22. März 1988

Bachmaier
Dr. Gautier
Kiehm
Dr. Pick
Schäfer (Offenburg)
Dr. Schöfberger
Schütz
Singer
Dr. de With
Dr. Däubler-Gmelin
Dr. Hauff
Klein (Dieburg)
Schmidt (München)
Stiegler
Wiefelspütz
Blunck
Conrad
Dr. Hartenstein
Lennartz
Müller (Düsseldorf)
Reuter
Stahl (Kempen)
Weiermann
Amling
Becker-Inglau
Dr. Böhme (Unna)
Gerster (Worms)
Gilges
Dr. Götte
Jaunich
Rixe
Schmidt (Salzgitter)
Seuster
Wittich
Schanz
Conradi
Fischer (Homburg)
Jansen
Koltzsch
Dr. Martiny
Menzel
Reimann
Waltemathe
Adler
Bamberg
Bernrath
Buschfort
Dr. Dobberthien
Egert
Dr. Emmerlich
Großmann
Haack (Extertal)
Dr. Hauchler
Heyenn
Ibrügger
Kretkowski
Schmidt (Nürnberg)
Tietjen
Traupe
Dr. Vogel und Fraktion

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333